

Marzo 2001 - Año 3 / N°7

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: mgajardo@preal.org

Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.cl

## Programas para reducir el rezago educativo en la enseñanza primaria

El rezago educativo es un problema presente en toda América Latina y El Caribe que, junto con retrasar los aprendizajes y motivar la deserción escolar, se manifiesta en un menoscabo de la confianza y autoestima tanto de alumnos como de profesores.

En este número se presenta la experiencia de dos países —México y Brasil— que han abordado durante la última década este problema que aqueja en especial a la población de zonas rurales e indígenas.

Contrariamente a la tendencia tradicional de explicar el rezago educativo por los factores extraescolares (pobreza, regímenes políticos desinteresados en la educación), en estos casos las acciones buscan mejorar principalmente los factores intraescolares. Para ello, han diseñado programas concebidos en forma integral, que abordan desde los materiales y textos escolares, hasta la capacitación y estímulos para los docentes, pasando por inversiones en infraestructura, fortalecimiento institucional y mayor compromiso de la comunidad y de las familias con el proceso educativo.

La experiencia muestra que si bien estos programas no pueden resolver por sí solos todos los problemas derivados del rezago educativo, sí pueden contribuir a tender puentes para articular los sistemas educativos estatales, la red pedagógica y los demás programas institucionales.

### México: 10 años de programas compensatorios

Desde 1991 el gobierno mexicano ha diseñado y aplicado varios programas compensatorios para revertir los efectos del rezago educativo, principalmente en el medio rural e indígena:

- El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE, 1991-1996)
- El Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja PAED (1992-1996)
- El Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI, 1993-1997)
- El Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB, 1994-1999)
- El Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE, 1995-2000)
- El Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (PAREIB, 1998-2006).

Las evaluaciones que se han hecho sobre estas iniciativas indican que estos programas efectivamente han contribuido de manera importante a disminuir las disparidades que existen entre las escuelas con mayores desventajas y las que tienen mejores condiciones.

El rezago educativo se asocia en este país a causas que varían de una localidad a otra: -condiciones adversas de la extrema marginación social existente; -escasa o nula inversión en infraestructura; -carencia de insumos educativos indispensables para apoyar procesos de enseñanza y aprendizaje; -predominio de escuelas con organización incompleta o unitaria; y -excesiva rotación y ausentismo docente, asociado a falta de incentivos, baja capacitación y actualización pedagógica, e ineficaz supervisión.

En consecuencia, los programas

compensatorios han actuado a través de los siguientes aspectos:

- Recursos didácticos: con entrega de paquetes de útiles escolares y textos.
- Capacitación a docentes y directivos: promoviendo el conocimiento de los textos y materiales por medio del análisis de su propuesta metodológica y los enfoques de trabajo que los sustentan; apoyo a la planeación y diseño de actividades en forma conjunta entre maestros; y desarrollo y fortalecimiento del proyecto escolar.
- Reconocimiento al desempeño docente: incluye estímulos económicos a profesores y/o a escuelas multigrado o a otras según criterio de localización, con el fin de disminuir la rotación y el ausentismo docente.
- Apoyos a la supervisión escolar, a través de estímulos económicos, equipamiento de oficinas y asignación de vehículos, para mejorar su función de asesoría técnico-pedagógica y administrativa.
- Infraestructura y equipamiento escolar, con vista a mejorar las condiciones en que se desempeña el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Participación de los padres de familia en el apoyo a la gestión escolar.
- Fortalecimiento institucional, con acciones para mejorar la capacidad de planeación, administración y evaluación de las Secretarías de Educación Estatales.

### Los programas iniciales

- **PARE.** Fue el primer programa de este tipo y estuvo impulsado por la Secretaría de Educación Pública con el apoyo del Banco Mundial. Con un horizonte de acción inicial de cinco años y ampliado posteriormente, atendió a los 4 Estados que presentaban mayor marginalidad y rezago educativo: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. El programa priorizaba la entrega de recursos para

el aprendizaje en la educación primaria en escuelas de zonas rurales e indígenas. Entre sus componentes incluía un sobresueldo para los maestros de escuelas aisladas y para sus respectivos supervisores, («incentivo de arraigo») que intentaba cambiar la alta movilidad del personal docente, lo cual incidía en el rezago educacional.

- **PAED.** En sus inicios opera en las 100 escuelas con mayor desventaja educativa de 17 entidades de la federación y, posteriormente, distribuyó útiles y mobiliario en 7 Estados no atendidos entonces por los otros programas compensatorios.
- **PAREB.** Este programa se incorpora en 1993 e incluye a otros 10 estados que se encontraban por debajo de la media educativa nacional: Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
- **PRODEI.** Se orienta a la educación no escolarizada en 10 de los 14 Estados que en 1993 contaban ya con acciones compensatorias. Los promotores educativos capacitan en métodos de crianza a los padres de familia con hijos menores de 4 años de edad, con el fin de mejorar las oportunidades de aprovechamiento de los niños en la enseñanza primaria.

Ante la conclusión de los ciclos operativos de estos programas, se negoció que los 4 Estados donde operaba el PARE y los 10 del PRODEI fuesen incorporados a las acciones del PAREB, mientras que el PAED se incorporó en 1997 al PIARE, que se describe más adelante.

### Revisión y programas actuales

A partir de 1996, se realiza una revisión de la acción compensatoria, tras lo cual el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), dependiente de la Secretaría de Educación Pública, continuó con tres programas:

- **Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB)**  
Su objetivo es propiciar la equidad de acceso y la permanencia de los alumnos, e incrementar los niveles de aprendizaje en regiones en desventaja, a través de tres ejes de acción: el desarrollo de los recursos humanos; los materiales educativos,

### Logros de los programas compensatorios hasta 1998

<i>Formación de recursos humanos</i>	(Unidades)
Capacitación de docentes y directivos	87.868
<i>Materiales educativos e infraestructura</i>	
Paquetes para alumnos	4.095.576
Paquetes didácticos para escuelas	44.773
Alumnos beneficiados con textos indígenas	671.731
Paquetes bibliográficos	113.309
Almacenes construidos y equipados	88
Aulas construidas	13.063
Anexos construidos	8.281
Rehabilitaciones	13.949
Oficinas para supervisión escolar	1.595
Vehículos para supervisores	539
<i>Fortalecimiento institucional</i>	
Reconocimientos al desempeño docente	13.933
Apoyos económicos para supervisores	2.947
Apoyos económicos para jefes de sector	494
Apoyos a la gestión escolar	13.766
Capacitación gerencial	101

Fuente: [www.conafe.edu.mx/log.html](http://www.conafe.edu.mx/log.html)

incluyendo infraestructura física, y el fortalecimiento institucional de las instancias que han venido operando el proyecto.

- **Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE).** Opera en las 17 entidades federativas no incluidas en los otros Programas Compensatorios y refuerza su atención en los 21 estados en materia de Educación Inicial No Escolarizada. Su objetivo principal es contribuir a elevar el nivel de vida de unos tres millones de mexicanos nacidos en la década de los '90, provenientes de familias del decil de menores ingresos. Se divide en dos grandes subprogramas: uno que atiende lo relacionado con la educación primaria formal, esto es, la que se proporciona a niños de 6 a 14 años, en sus modalidades general e indígena; y educación comunitaria, que tiene un componente destinado a la educación primaria.
- **Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (PAREIB).** Se concentra en zonas rurales y urbano-marginadas en los niveles de educación inicial no escolarizada, educación preescolar,

primaria y secundaria. Entre otras cosas, favorece el desarrollo de iniciativas locales y financia proyectos de innovación o de mejoramiento presentados por los Estados a través de fondos concursables, orientados hacia la escuela, la participación social, la supervisión escolar y el fortalecimiento institucional. Su horizonte de acción es de 1998 a 2006.

### Logros hasta 1998

El impacto de los programas compensatorios se ha visto reflejado en el mejoramiento de los indicadores educativos de eficiencia terminal, deserción escolar y reprobación:

- Los Estados agrupados en el PARE han mostrado que, en los periodos de 1990-1991 a 1997-1998, el rendimiento del sistema pasó del 56.6% al 75.9%, mientras la media nacional pasó del 70.1 al 84.4. La deserción escolar pasó de 8.7% a 4.3% en el periodo de referencia, y la reprobación registra una variación de menos tres puntos (de 14.5% a 11.5%).
- La tendencia de los 10 estados agrupados en el PAREB indica que, en los periodos de 1992-1993 a 1997-1998, la eficiencia del sistema pasó del 68.2% al 82.7%; la deserción pasa de 4.7% a

3.1%, y la reprobación cambia de 9.5% a 8.6%.

- Los estados integrados al PIARE presentan en los periodos de 1994-1995 a 1997-1998 una variación positiva de 5.3 puntos en eficiencia del sistema, al pasar de 86% a 91.3%. En los indicadores de deserción y reprobación, registra una mejoría de 0.2% y 0.7%, respectivamente, para los mismos periodos.

Finalmente, cabe señalar que al comparar las escuelas atendidas en relación con las no atendidas, se observa una mayor velocidad en el mejoramiento de los indicadores de las primeras. En la misma línea, mediciones realizadas por la Dirección General de Evaluación para medir los aprendizajes en español y matemáticas en 4° y 6° grados en los Estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca (1992/93 y 1997/98), muestran puntajes superiores para las escuelas atendidas por los programas compensatorios.

**Contacto:**

Lic. Carlos Márquez,  
 Director Genral de CONAFE.  
 Fax: (52 5) 2869392  
 E-mail: stweb@conafe.edu.mx

**Fuentes:**

-www.conafe.edu.mx  
 -Secretaría de Educación Pública de México «Informe de Labores 1998-1998», en www.sep.gob.mx/informedelabores.  
 Espeleta, Justa y Weiss, Eduardo. «Programa para Abatir el Rezago Educativo - PARE. Evaluación cualitativa del impacto», en Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas. Año VII Vol 20. Ministerio de Cultura y Educación. Argentina. 1995.

## Brasil: Acelerando los aprendizajes

Brasil tiene una tasa de repitencia escolar extremadamente alta en la educación básica. Se estima que cada año repite aproximadamente un 35% de los alumnos matriculados y, en 1998, el 65% de los estudiantes entre 1° y 8° grado estaba atrasado al menos dos años respecto al grado que le correspondía a su edad. Las principales causas de esta situación se asocian a variables intraescolares, especialmente deficiencias docentes.

Frente a lo anterior, el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE, del Ministerio de Educación) incorporó desde 1997 como una de sus líneas prioritarias el «Programa de Aceleración del Aprendizaje», que implementa clases especiales para alumnos de 1° a 4° grado de enseñanza pública fundamental con un alto desfase edad/curso. El origen del programa se remonta a la experiencia que se comenzó a aplicar en el Estado de Maranhão en 1995 en forma piloto para abordar el rezago educacional, desarrollada con la asistencia técnica del Centro Tecnológico de Brasilia (CETEB), que comprendía:

1. Una estrategia para involucrar a los actores claves, incluyendo autoridades locales, en la resolución del problema.
2. Desafíos y plazos específicos: el programa no debía durar más de 4 años en el sistema escolar de un municipio dado, no más de 2 años dentro de una escuela y no más de un año para un estudiante.
3. Provisión oportuna de los insumos claves, incluyendo materiales y supervisores.
4. Desarrollo de la infraestructura técnica, administrativa y gerencial para el proyecto.

El Programa de Aceleración del Aprendizaje funciona con la creación de cursos especiales de no más de 25 alumnos dentro de las escuelas participantes, con niños con dos o más años de retraso respecto a su grado. Estos reciben 4 horas de clases al día, al igual que el resto de los niños de la escuela, sometiéndose a estudios que les permitirán avanzar de uno a tres grados dentro del año, según sus logros individuales.

El paquete incluye 7 cuadernos de trabajo para los estudiantes, manuales para los profesores y materiales educativos y de lectura para ambos.

Aparte de los objetivos académicos, se busca recuperar el autoestima de los estudiantes que, agobiados por su fracaso escolar, han perdido el interés por los estudios y no se consideran capaces de asumirlos y, por otra parte, recuperar el autoestima de los propios profesores —menoscabada por las dificultades de lograr la promoción de un gran número de alumnos— quienes muestran una pérdida de confianza en sus habilidades para enseñar.

## Propuesta pedagógica

Los cuadernos de trabajo de los alumnos fueron diseñados de modo tal que puedan emplearlos con muy poca ayuda del profesor, con actividades individuales y grupales. Cada cuadernillo contiene entre 2 y 4 proyectos interdisciplinarios, y cada proyecto dura entre 1 y 3 semanas. Los estudiantes deben realizar todas las actividades prescritas, incluyendo tareas para la casa y actividades extraescolares. Un proyecto puede consistir en organizar un mercado simulado para demostrar el valor nutricional de los distintos alimentos, hacer un mapa del origen de las familias, detectar preocupaciones sociales en su barrio, etc. Los proyectos se dividen en subproyectos y éstos en actividades diarias, las que han sido diseñadas de modo tal que los alumnos puedan conquistar éxitos desde los primeros días, ayudando así a contrarrestar las experiencias escolares negativas previas. Los alumnos también deben leer un libro semanal (40 en el año) para lo cual se destina la primera hora de clases a la lectura. Al final del año, los estudiantes deben rendir exámenes regulares para su promoción.

## Apoyo al docente

Una de las particularidades del Programa de Aceleración del Aprendizaje es que coloca tanta atención en los alumnos como en los maestros. Evita, sin embargo, la capacitación docente masiva tradicional, optando por entregar contenidos y estrategias de enseñanza en el mismo proceso de trabajar con los materiales, bajo una estricta guía y supervisión. Las actividades de capacitación y de apoyo al docente incluyen:

- Una instrucción de 40 horas previa a la aplicación del Programa, para familiarizar a los profesores y supervisores con los aspectos prácticos y administrativos del mismo.
- Un manual para el profesor que le sirve para manejar la primera hora del día, con estrategias para motivar y alentar a los estudiantes, para guiar temas y actividades de los distintos proyectos, así como para planificar y evaluar.
- Materiales de lectura. Deben leer los 40 libros de lectura para los alumnos y reciben también literatura especializada (de estrategias de enseñanza, por ejemplo) que pueden consultar en su tiempo libre .
- En algunos casos, se ha realizado también capacitación a distancia.

-Supervisión. El Programa contempla un supervisor por cada 10 profesores, quien visita cada clase una vez a la semana (40 visitas al año de 4 horas cada una) y se reúne con su grupo de profesores mensualmente para intercambiar y analizar las experiencias. La supervisión es considerada la principal estrategia de capacitación.

Cabe destacar que la capacitación comprende también técnicas básicas para motivar y alentar a los alumnos, mejorar su autoconfianza y crear un clima positivo para el trabajo en el aula.

En la mayoría de los casos, participar en el Programa es visto como una oportunidad especial para los profesores pues, además de recibir apoyo y mejores recursos para enseñar, adquieren un mejor status social dentro de la comunidad escolar.

### Resultados

Hasta 1999, el Programa había involucrado a 691.474 alumnos, 21.490 profesores y 11.524 escuelas.

Los resultados indican que los alumnos que participan en el Programa por un año avanzan, en promedio, dos años académicos, pero pueden recuperar hasta 4 años según sea su desempeño con las actividades y proyectos realizados. A modo de ejemplo, la tabla muestra el caso de los 3.132 alum-

Grado de origen y de destino de los estudiantes participantes del programa «Acelera Brasil» en 1997

Origen \ Destino	1º	2º	3º	4º	Total
2º	96	15	-	-	111
3º	88	456	6	-	550
4º	35	505	389	-	929
5º	37	284	1125	44	1490
6º	1	5	29	17	52
<b>Total</b>	<b>257</b>	<b>1265</b>	<b>1549</b>	<b>61</b>	<b>3132</b>

CETEB, 1998.

nos que participaron en 1997 en «Acelera Brasil», una de las aplicaciones del Programa que involucró a 24 municipios y que fue auspiciado por la Fundación Ayrton Senna.

Por otra parte, se comprueba la introducción de cambios en la conducta docente, desde la etapa de preparación de las clases, en la sala de clases y en la evaluación.

El éxito del programa en Brasil se ha asociado a cuatro factores:

- **Voluntad política** desde los máximos niveles de la gestión educacional pública, tanto referida al interés de solucionar el problema del rezago hasta el apoyo al Programa durante todo su desarrollo, durante tres o cuatro años. Se traduce en acciones concretas como nombrar un coordinador del Programa y destinar recursos adecuados para la implementación del mismo.
- **Gestión competente** para articular adecuadamente los recursos físicos, financieros y humanos. Normalmente, el Programa funciona fuera de las estructuras formales de la Secretaría de Educación, y los encargados tienen acceso directo tanto a los Secretarios de Educación como a las escuelas y disfrutan de mayor libertad que otros proyectos educacionales. No obstante, el éxito está más bien asociado con las capacidades de iniciativa y liderazgo de los coordinadores.
- **Recursos comprometidos.** La implementación del Programa se planifica para coincidir con el mandato político de un Secretario de Educación, de manera de que el apoyo comprometido no peligre en casos de cambios de los directivos educacionales.
- **Evaluación:** la evaluación interna es parte del diseño del Programa. Los profesores deben evaluarse a sí mismos y a los

estudiantes después de cada subproyecto, los supervisores evalúan a los profesores en cada visita y los coordinadores escriben informes mensuales y se reúnen con sus colegas para comparar logros. Aparte de esto, el Programa es evaluado también externamente y a sus resultados se les da alta visibilidad pública.

Cabe destacar que el Programa ha sido concebido como una «intervención quirúrgica» externa a la escuela. No requiere cambios en ésta, pues las intervenciones ocurren al nivel de las clases especiales creadas para los alumnos con rezago y, dado que no se desarrolla por más de dos años en un establecimiento, no se convierte en una situación amenazante para el mismo. ©

**Contacto:** Rose Neubauer, Secretaria de Educación. Fono (55-11) 2554077, E-mail: secedusp@eu.ansp.br; Joao Batista De Oliveira, Fax: (55-61) 3674174, E-mail: jm@zaz.com.br

**Fuentes:**  
 -Joao Batista Araujo e Oliveira, «Learn as you Teach: The Accelerated Learning Program in Brazil and its Approach to Teacher Education», presentado en la Conferencia «Profesores en América Latina: Nuevas perspectivas para su desarrollo y desempeño» (Costa Rica, junio 1999).  
 -Ministerio da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Fundamental «Ensinando e Aprendendo pra valer!». Relatorio de acompanhamento do trabalho nas classes de aceleração. Brasilia, 1998.  
 -Ministerio de Educación Nacional de Colombia, «Programa de Aceleración del Aprendizaje. Proyecto de Educación Rural».  
 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministerio de Educação, «Programas e Projetos Educacionais». Nov. 2000.

### Adaptación en Colombia

El Programa de Aceleración del Aprendizaje ha trascendido las fronteras y se encuentra actualmente en marcha un programa piloto de igual nombre en el Distrito Capital de Colombia, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, tras obtener del Ministerio de Educación brasileño la cesión de derechos para adaptar y usar sus materiales.

En 1998 se estimaba que el 23% de los alumnos colombianos de primaria en la zona urbana y el 35% en la zona rural, se encontraban en extraedad escolar, debido a que muchos accedían tarde al sistema o se retiraban de él y, cuando regresaban, ya habían superado la edad para cursar el nivel que les correspondía. En este país, la Corporación para el Desarrollo de la Educación Básica (Corpoeducación) tuvo a su cargo la adaptación y realización gráfica de los materiales para la aplicación del Programa, para lo cual contó con la asesoría de un grupo de educadores colombianos y también con la asistencia técnica de CETEB.